

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Diplomacia y Globalización El caso de Chile

Alberto Sepúlveda Almarza<sup>1</sup>

#### Introducción

Durante varios siglos los países europeos fueron el modelo de la diplomacia mundial. Y, entre ellos, destacaron España, las ciudades-estados de Italia, Francia, Inglaterra, Alemania y Austria-Hungría.

Es así que por años el lenguaje oficial de la diplomacia fue el francés, que las pugnas por el protocolo originaron hasta guerras y que los diplomáticos usaron uniformes de gala, incluso provistos de una delgada espada, parecida a los floretes.

Todo este mundo fue destrozado por las dos Guerras Mundiales. Cuando terminó el primer conflicto, los Imperios Otomano, Ruso, Alemán y Astro-Húngaro habían desaparecido. Las monarquías se tambalearon y las aristocracias vieron la emergencia de las sociedades de masas.

Movimientos totalitarios como el fascismo, el nazismo y el comunismo crearon un sistema de relaciones internacionales donde los aparatos de los partidos coparon el Estado y, obviamente, desplazaron a los diplomáticos de carrera.

El golpe final al viejo estilo vino con la Segunda Guerra Mundial que destrozó a Europa, que quedó sometida a las superpotencias dominantes: Estados Unidos y la Unión Soviética. En ambos países existía poco respeto por los usos tradicionales de la diplomacia y los políticos dominaban las relaciones internacionales.

La Guerra Fría vio el desarrollo de dos nuevos métodos de influencia internacional. Nos referimos a las Agencias de Inteligencia y a los programas de Cooperación al Desarrollo.

Debido a la imposibilidad de una guerra directa entre EE.UU. y la URSS por el común temor al armamento nuclear, la Guerra Fría se libró por medio de operaciones encubiertas, tácticas de desestabilización a gobiernos proclives al bando contrario y a

---

<sup>1</sup> Director del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Viña del Mar.  
Profesor de Política Mundial, Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello".  
Abogado, Estudios Universidad Católica de Chile y Universidad Complutense, Madrid.  
Máster en Relaciones Internacionales (M.A), Fletcher School of Law and Diplomacy, Estados Unidos.  
Máster en Derecho y Diplomacia (M.A.L.D), Fletcher School of Law and Diplomacy, Estados Unidos.  
Diploma de Estudios Internacionales, Escuela diplomática de España.  
Diploma en Ciencia Política y Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales de España.  
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

costosos recursos financieros destinados a captar la simpatía de las elites del Tercer Mundo. De ahí la importancia de los servicios de inteligencia y de los programas de cooperación al desarrollo.

Terminada la Guerra Fría irrumpió la globalización que hizo añicos las concepciones nacionalistas de otrora. El poder se hizo mundial y difuso, en manos de individuos o empresas que manejaban recursos financieros que cruzaban con facilidad las fronteras ayudados por la tecnología de la información.

En estas condiciones existe en nuestros días un debate sobre como organizar la diplomacia en un mundo que ha cambiado tan rápidamente. Y esta reflexión tiene mayor importancia para los países emergentes, como Chile, que pasan vertiginosamente de la periferia del tercer Mundo, a integrarse súbitamente a la economía mundial, a la globalización.

De ahí el interés de las paginas que siguen.

### **1. Características de Chile**

Chile es el país más austral del mundo y se extiende desde unos ochocientos kilómetros al norte del Trópico de Capricornio hasta el Cabo de Hornos, ahí donde termina el mundo. Y cruzando el Estrecho de Drake se llega al continente blanco, a la Antártica.

Es un país muy largo, con casi 4.500 kilómetros de longitud y angosto, con un promedio que no supera un ancho de 150 kilómetros. Este fenómeno se debe a la Cordillera de los Andes que encajona a Chile con el Océano Pacífico. El país tiene fronteras con Perú, Bolivia y Argentina, esta última la segunda más larga del mundo después de los Estados Unidos con Canadá, incluyendo Alaska. La extensión de los límites chilenos-argentinos se proyecta por 5.400 kilómetros.

Como consecuencia de su geografía Chile ha tenido tensiones que llegaron a guerras con Perú y Bolivia y en el caso de Argentina al menos en dos oportunidades -fines del siglo XIX y en 1978- las disputas por límites estuvieron a punto de desembocar en enfrentamientos armados. De ahí que la política vecinal o los vínculos con los vecinos han marcado las relaciones internacionales de Chile.

Otro resultado de su geografía fue el aislamiento del país con respecto al mundo. La lejanía de Europa y Estados Unidos era enorme, más aún antes de la construcción del canal de Panamá, época en la cual las naves que venían de Europa o de la costa este de Estados Unidos debían dar la vuelta a todo el continente sudamericano, atravesar el Cabo de Hornos ó el Estrecho de Magallanes, antes de llegar a los puertos chilenos.

El Océano Pacífico alcanza su mayor amplitud en la proyección de América del Sur hacia el Oeste. Se menciona una suerte de “desierto marítimo”, ya que Oceanía termina

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

unos dos mil kilómetros al norte del continente americano. Es así que una nave puede partir de las islas al sur del Canal Beagle, recorrer todo el planeta sin encontrar tierra hasta llegar de nuevo al Canal Beagle. Los vecinos geográficos del centro-sur de Chile son Australia y Nueva Zelanda ubicadas a cerca de diez mil kilómetros de distancia. La frontera de Chile con Perú y Bolivia es desértica y se encuentra entre mil cuatrocientos y dos mil kilómetros de los principales centros poblados como Santiago y Valparaíso. En el caso de Argentina está separado por la Cordillera de los Andes y en la zona central, Santiago-Mendoza, se encuentran las más altas cumbres del continente americano.



Chile, entonces, durante gran parte de su historia fue una “isla geográfica”, una zona poblada alejada de las otras concentraciones humanas de América, Asia, Europa y África.

A esta situación se agregaba la amenaza del indio. Los mapuches expulsaron a los españoles de gran parte del valle central chileno quedando la frontera en el río Bío-Bío, donde se radicó la ciudad de Concepción a unos quinientos kilómetros al sur de Santiago.

Durante más de trescientos años existió el peligro de levantamiento indígena y sólo en 1883 el Estado extendió su dominio al sur del Bío-Bío. La amenaza del indio convirtió a la colonia de Chile en un campamento militar. De ahí vienen características de la sociedad nacional como el temor al caos, el respeto al orden, la aceptación de la verticalidad del mando y la tendencia a buscar el compromiso ante la diversidad de intereses o debates intelectuales. A esto se une la aceptación de la ley como sistema de

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

relaciones sociales, el rechazo a los caudillismos y, por ende, la existencia de una burocracia estatal eficiente, honesta y con altos grados de aceptación social.

Todas las características señaladas hacen de Chile un país más cercano a los hábitos culturales de Japón o Alemania que a la mayoría de los países latinos como Italia, España, Brasil o los hispanoamericanos. Basta señalar que Chile es el único o uno de los pocos países donde la policía, el Cuerpo de Carabineros, se encuentra entre las instituciones de mayor prestigio nacional superando largamente al Parlamento, a los políticos y a los empresarios.

El otro fenómeno que obligó a la cooperación fue que cada diez años, aproximadamente, se produce un terremoto en la “angosta y larga faja de tierra” como llaman los chilenos a su país.

Todos los elementos señalados generaron una comunidad cultural fuertemente integrada y aislada del mundo; en Chile no hay regionalismos fuertes como en España, Bolivia o Italia. La población no tiene mayores diferencias en su forma de hablar ni en su comida. Ello no implica que étnicamente sea igual. Chile es un país mestizo formado por nativos de origen aimara, mapuche y pascuense, croatas, españoles, italianos, alemanes, árabes, judíos, ingleses y en años recientes están llegando inmigraciones de Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Cuba, Venezuela, China y Corea del Sur. A esto se agregan europeos y estadounidenses. La mezcla étnica está cambiando.

Pese a la diversidad se ha producido la integración común a la cultura dominante, pero cada grupo ha aportado elementos que han sido aceptados por la totalidad. Es así que la comida chilena está muy influida por los aportes indígenas, árabes, italianos, alemanes, del Cono Sur de América -como el gusto por los asados de vacuno o cordero- y ahora de China y Perú.

El siglo XX estuvo marcado por el “problema social”, es decir, la tensión originada por la existencia de una oligarquía, que venía de la Colonia, que dominaba las tierras y una gran masa de población muy pobre, con bajos niveles de educación y escasa calificación técnica.

En el siglo XX aparecieron nuevos actores económicos como el capital extranjero, fuerte en la minería, y empresarios comerciales e industriales, los sindicatos, y los partidos reformistas de inspiración marxista, cristiana y laica.

El “problema social” se unió a la necesidad de modernizar la sociedad creando un capitalismo nacional, con empresarios dinámicos e innovadores, integrar a la economía a los sectores pobres y marginales tanto de la ciudad como del campo y crear una comunidad con alta movilidad social en la cual el talento prime por sobre la cuna<sup>1</sup>.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Es imposible resumir en pocas páginas las transformaciones políticas, sociales y culturales de Chile en todo un siglo. Basta señalar que entre 1920-1932 y 1960-1973 se produjeron fuertes polarizaciones ideológicas, e intentos de reformas sociales, que llevaron a intervenciones militares, la última entre 1973-1989, para finalizar en períodos en los cuales predomina la búsqueda de acuerdos. La etapa que estamos viviendo, a contar de 1989, ha sido denominada la “democracia de los consensos”. Basta señalar que más de un 70% de las leyes se aprueban o por unanimidad o por altas mayorías, productos de acuerdos entre gobierno y oposición.

El país del siglo XXI es radicalmente distinto. Treinta años de crecimiento económico sostenido han llevado a Chile a alcanzar la categoría de país de ingresos medianos entre los desarrollados como Japón, Estados Unidos y Alemania y el antiguo “tercer mundo”. Las exportaciones chilenas per cápita son las más altas de América, las inversiones de capitales chilenos en el exterior, principalmente en Argentina, Perú, Colombia, Brasil, pero también en México o China, suman decenas de miles de millones de dólares. Hoy existe una alta cobertura en educación, incluyendo la universitaria y movilidad social. Basta señalar que el 50% de los alumnos de la educación secundaria son primera generación en ese sistema y que el porcentaje se eleva a un 70% en la universidad. Chile vive una verdadera revolución educacional y surge una generación con un nivel de escolaridad muy superior a la de sus padres. Los problemas que enfrenta no son los propios de los subdesarrollados marcados por las carencias en salud, vivienda o educación, sino los derivados de las sociedades desarrolladas. Es decir, el problema de las carencias está terminado, hoy el debate se centra en el tema de la calidad de los servicios, situación que se da en Estados Unidos, Australia o Europa.

*Cuadro 1. Nivel de alumnos matriculados por nivel de educación en Chile*

|             | Pre-escolar | Primaria  | Secundaria | Superior | Total     |
|-------------|-------------|-----------|------------|----------|-----------|
| <b>1900</b> |             | 171.009   | 11.017     | 357      | 182.383   |
| <b>1910</b> | 210         | 317.040   | 17.669     | 928      | 335.847   |
| <b>1920</b> | 365         | 401.261   | 73.323     | 5.116    | 480.065   |
| <b>1930</b> | nd          | 476.167   | 74.503     | 7.379    | 558.049   |
| <b>1940</b> | 1.514       | 647.944   | 87.265     | 6.402    | 743.125   |
| <b>1950</b> | 8.055       | 797.590   | 150.379    | 10.989   | 967.013   |
| <b>1960</b> | 27.641      | 1.193.360 | 309.690    | 26.104   | 1.556.795 |
| <b>1970</b> | 58.990      | 2.078.874 | 308.762    | 76.979   | 2.523.605 |
| <b>1980</b> | 127.219     | 2.286.013 | 628.757    | 120.500  | 3.162.489 |
| <b>1990</b> | 220.396     | 2.039.844 | 758.949    | 249.482  | 3.268.671 |
| <b>1997</b> | 280.302     | 2.293.140 | 823.006    | 380.603  | 3.777.051 |

*Fuente: INE.*

*Nota: la educación primaria pasó de 6 a 8 años a mediados de la década del 60 y la educación secundaria se redujo de 6 años a 4 años.*

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El último elemento que conviene resaltar es el consenso nacional en una estrategia de desarrollo sustentada en la integración a la economía mundial. La globalización es vista en Chile como un fenómeno positivo a la cual hay que incorporarse para que el país alcance mayores niveles de prosperidad. Esta postura ha llevado a la negociación de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Tratados de Libre Comercio (TLC) que hoy engloban a más de tres mil millones de personas y a cerca de un 70% del PNB mundial.

*Cuadro 2. Acuerdos ACE y TLC de Chile*



*Fuente: Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*

## 2. Fenómeno de la globalización

La globalización, hoy una palabra en boga, comprende varios elementos, algunos contradictorios entre sí. Vamos analizando el tema con más detalle.

Entendemos por globalización una situación por la cual, en forma acelerada, el planeta no sólo se convierte en un mercado sino que también se borran las barreras culturales, políticas y de inmigración. Este panorama repercute en la seguridad nacional e internacional, recordemos la destrucción de las Torres Gemelas de Manhattan, y también facilita un cambio en el esquema de poder mundial, tanto a nivel de los Estados, como de las empresas. En una primera etapa, de la caída del Muro de Berlín

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

(1989) al atentado de las Torres Gemelas en Manhattan (11 de septiembre de 2001) se sentaron las siguientes premisas:

- Estados Unidos era la única superpotencia mundial y su hegemonía era total en los aspectos militares, políticos y de seguridad. Más aún su ideario cultural, el capitalismo democrático, al decir de Francis Fukuyama había triunfado y el debate doctrinario había terminado. Era el fin de la historia (de las ideas)<sup>ii</sup>.
- Las divergencias entre los Estados habían terminado, ya que EE.UU. no tenía ningún rival capaz de desafiarlo. De aquí se deducían varias consecuencias.

La primera era que los conflictos del futuro estarían marcados por las diferencias culturales y, por ende, religiosas. De ahí viene la tesis de Samuel Huntington del “choque de civilizaciones”. Y estos análisis fueron ratificados por los enfrentamientos en la Ex Yugoslavia entre croatas católicos, serbios ortodoxos, albaneses y eslavos musulmanes<sup>iii</sup>.

La segunda señalaba que los debates políticos y de seguridad habían perdido importancia. Ahora era la economía la disciplina dominante y la función de los gobiernos era, meramente, facilitar el desarrollo del país integrándolo al mercado mundial. Y, por supuesto, más de uno señaló que la diplomacia ya era irrelevante y que las Embajadas debían convertirse en meras oficinas comerciales, abandonando su rol político tradicional.

La tercera consecuencia expresaba que la globalización era, en el fondo, un instrumento hegemónico de EE.UU. por el cual divulgaba su cultura de masas uniformando al mundo y que sus empresas dominarían el mercado planetario. Se pensaba que la hegemonía de EE.UU. era total y se proyectaría por largo tiempo.

- La globalización es la consecuencia de la Tecnología de la Información (T.I) que permite a las personas comunicarse en forma instantánea con otras ubicadas en cualquier lugar del planeta. Esta situación, como es de suponer, produce efectos en las líneas de seguridad, política y económica.

A la T.I. se agrega la rebaja constante de los costos de los medios de transporte, en especial aéreos y marítimos. Ello ha llevado a un incremento enorme del comercio y de la movilidad humana, aumentando tanto el turismo como las migraciones. Los países prósperos no pueden evitar la llegada de personas, incluso de otra religión o raza, provenientes del Tercer Mundo. Así el idioma español avanza en EE.UU. y la religión musulmana en Europa.

- Hay dos elementos que contribuyen fuertemente a la globalización y a la generación de un mercado planetario.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El primero es el fin del colonialismo europeo que dominó la escena mundial por siglos. Los primeros procesos de independencia fueron los de EE.UU. a fines del siglo XVIII y de América Latina en el siglo XIX. En ambos casos la cultura hegemónica era la europea y estas autonomías no afectaron las ideologías dominantes de origen occidental. Más aún se produjo durante el siglo XIX, y parte del XX, el fenómeno que millones de europeos emigraron al continente americano.

El proceso de descolonización que se produjo en Asia y África después de la II Guerra Mundial cambió radicalmente el reparto del poder en el mundo.

Las potencias europeas perdieron su dominio sobre enormes territorios ricos en materias primas y con grandes poblaciones que consumían a altos costos los productos metropolitanos y vendían a bajos precios los artículos de las colonias. No se entiende el enorme desnivel de riqueza entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo sin incluir el fenómeno de colonialismo y la dominación de las grandes potencias en países como China.

El fin de la hegemonía europea implicó la aparición en la escena mundial de Asia y África y en el primer caso se produjo un crecimiento económico de tal magnitud que va desplazando la primacía tradicional de Europa Occidental y EE.UU.

Por otra parte se ha producido el fenómeno de la emigración de las antiguas colonias a las metrópolis cambiando la fisonomía étnica de Europa.

La descolonización implicó que miles de millones de personas se integraran a la economía mundial y que el control de los recursos naturales cambiaran de mano. Y tal como se ha dicho ello está llevando a un brusco cambio en el poder económico y político del mundo. Y, al revés de lo que pensaba Fukuyama la Historia no terminado y la hegemonía de EE.UU. declina.

El otro fenómeno importante es el fin del modelo de economías centralmente planificadas y la adopción del capitalismo por los países antiguamente regidos por los comunistas. Esta situación implica la integración al mercado mundial de miles de millones de nuevos productores y consumidores. En los últimos años estos países, en su mayoría, tienen altas tasas de crecimiento gracias al trabajo de poblaciones con un alto nivel de educación.

La irrupción de estas masas humanas, que adoptan mecanismos de gestión de mucha mayor eficacia que la vieja receta comunista, implica también un giro en la estructura de poder mundial en desmedro de EE.UU. y Europa, que tienen menores tasas de crecimiento.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

*El panorama después del 11 de septiembre del 2001*

El atentado a las torres de Manhattan abrió otra fase en los años de la globalización.

La primera consecuencia fue el fin de la “Fortaleza Americana”, es decir, la creencia que EE.UU. era invulnerable y que su territorio no podía ser atacado. Ahora el terrorismo se abatió sobre Nueva York, el centro del capitalismo mundial y de la globalización.

En estas condiciones la política y las concepciones de seguridad volvieron al escenario, desplazando el optimismo de aquellos que creían que sólo la economía importaba.

Washington se embarcó en la “guerra contra el terrorismo” y las intervenciones militares en Afganistán e Irak. Los costos económicos han sido elevados y el Premio Nóbel de Economía, Joseph Stiglitz, calcula que sólo los gastos en Irak se extenderán a 2 billones (millones de millones) de dólares hacia el año 2014<sup>iv</sup>.

EE.UU. está viviendo por encima de sus medios, desde hace décadas. Año tras año aumentan los déficits fiscal, de la balanza de pagos y comercial. Se calcula que la economía estadounidense requiere de la captación de fondos externos por un monto de 4.000 millones de dólares diarios. Como consecuencia EE.UU. es hoy el país más endeudado del mundo y depende de los aportes de Alemania, Japón y China para no caer en crisis<sup>v</sup>.

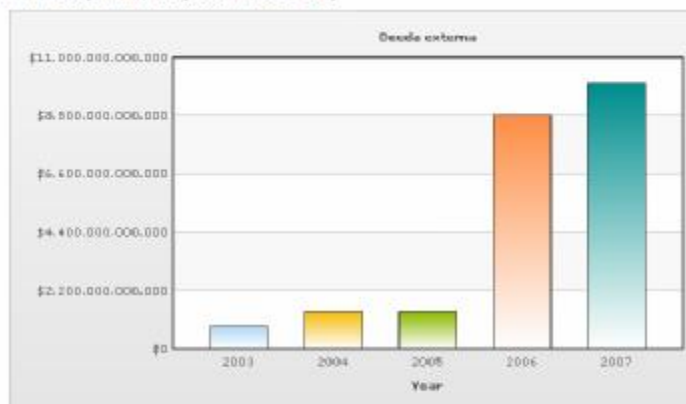
*Cuadro 3. Situación económica de Estados Unidos*



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

*Cuadro 4. Deuda Externa de Estados Unidos*

Deuda externa: \$10,04 billones (30 June 2006 est.)



| Año  | Deuda externa        | Posición | Cambio Porcentual | Fecha de la Información |
|------|----------------------|----------|-------------------|-------------------------|
| 2003 | \$862.000.000.000    | 1        |                   | 1995 est.               |
| 2004 | \$1.400.000.000.000  | 1        | 62,41 %           | 2001 est.               |
| 2005 | \$1.400.000.000.000  | 2        | 0,00 %            | 2001 est.               |
| 2006 | \$8.837.000.000.000  | 1        | 531,21 %          | 30 June 2005 est.       |
| 2007 | \$10.040.000.000.000 | 1        | 13,61 %           | 30 June 2006 est.       |

*Fuente: CIA World Factbook – al 30 de junio de 2006.*

Esta situación obliga a que ese país adopte, en un futuro cercano, medidas de ajuste económico que van a implicar el fin, a lo menos por tiempo, de la concepción de EE.UU. como la locomotora del crecimiento mundial.

EE.UU. ha podido mantener una situación de desnivel entre exportaciones e importaciones gracias a que el dólar es una divisa internacional. En estas condiciones bastaba imprimir más moneda papel para financiar las importaciones.

*Cuadro 5. Índices económicos de Estados Unidos*

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Exports:

\$1.14 trillion f.o.b. (2007 est.)

### Exports - commodities:

agricultural products (soybeans, fruit, corn) 9.2%, industrial supplies (organic chemicals) 26.8%, capital goods (transistors, aircraft, motor vehicle parts, computers, telecommunications equipment) 49.0%, consumer goods (automobiles, medicines) 15.0% (2003)

### Exports - partners:

Canada 22.2%, Mexico 12.9%, Japan 5.8%, China 5.3%, UK 4.4% (2006)

### Imports:

\$1.987 trillion f.o.b. (2007 est.)

### Imports - commodities:

agricultural products 4.9%, industrial supplies 32.9% (crude oil 8.2%), capital goods 30.4% (computers, telecommunications equipment, motor vehicle parts, office machines, electric power machinery), consumer goods 31.8% (automobiles, clothing, medicines, furniture, toys) (2003)

### Imports - partners:

Canada 16%, China 15.9%, Mexico 10.4%, Japan 7.9%, Germany 4.8% (2006)

*Fuente: CIA World Factbook – al 01 de marzo de 2008*

La baja del dólar está llevando a su reemplazo por el euro y otras monedas fuertes. Está entrando en crisis la calidad del dólar como divisa y moneda de reserva internacional.

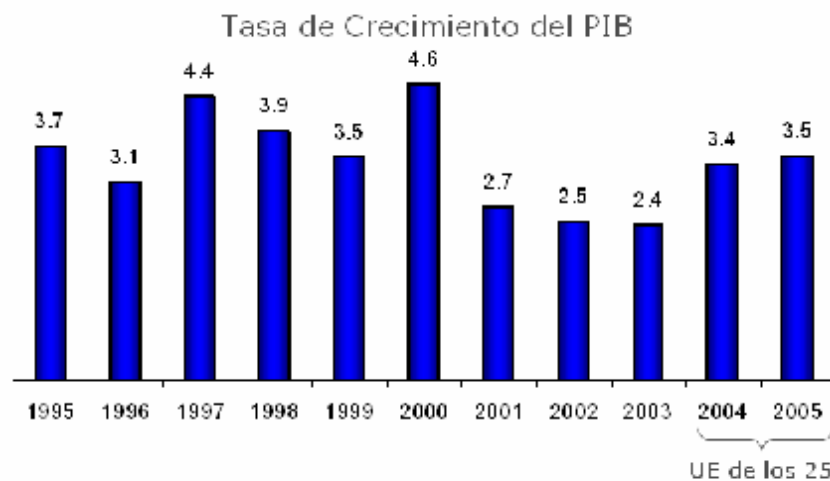
El debilitamiento económico de EE.UU. trae, como es de suponer, consecuencias políticas y en el campo de la seguridad. Cabe preguntarse hasta cuándo podrá Washington solventar los gastos en Irak y Afganistán y cuál será el monto futuro del presupuesto de defensa y la suerte de “la guerra contra el terrorismo”. Es obvio que la calidad de superpotencia entra en problemas cuando las finanzas se debilitan. Ha sido la historia del fin de los imperios, sea España, Gran Bretaña o Unión Soviética.

Europa Occidental, en especial, Francia, Alemania, Italia, ha tenido un mediocre rendimiento económico, situación que también se ha dado en Japón. Y, obviamente, ello repercute en las relaciones de poder mundial.

*Cuadro 6. PIB de Unión Europea (1995-2005)*

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Unión Europea



fuente: World Economic Outlook 2005, Fondo Monetario Internacional

Asia ha venido creciendo vertiginosamente desde hace más de treinta años. Hoy Japón, Singapur, Corea del Sur y Taiwán forman parte del Primer Mundo. China superará al PNB de EE.UU. en pocas décadas y la India, con más de mil millones de habitantes, se une a las economías pujantes.

*Cuadro 7. PIB de Asia (2005-2008)*



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Cuadro 2.3. PIB real, en algunos países de Asia

(Variación porcentual anual, salvo indicación en contrario)

|   | PIB real   |            |            |            |
|---|------------|------------|------------|------------|
|   | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       |
| <b>Países emergentes de Asia<sup>3</sup></b>              | <b>8,7</b> | <b>9,3</b> | <b>9,2</b> | <b>8,3</b> |
| China   | 10,4       | 11,1       | 11,5       | 10,0       |
| <b>Asia meridional<sup>4</sup></b>                        | <b>8,6</b> | <b>9,1</b> | <b>8,4</b> | <b>8,0</b> |
| India   | 9,0        | 9,7        | 8,9        | 8,4        |
| Pakistán  | 7,7        | 6,9        | 6,4        | 6,5        |
| Bangladesh  | 6,3        | 6,4        | 5,8        | 6,0        |
| <b>ASEAN-4</b>  | <b>5,1</b> | <b>5,4</b> | <b>5,6</b> | <b>5,6</b> |
| Indonesia   | 5,7        | 5,5        | 6,2        | 6,1        |
| Tailandia   | 4,5        | 5,0        | 4,0        | 4,5        |
| Filipinas   | 4,9        | 5,4        | 6,3        | 5,8        |
| Malasia   | 5,2        | 5,9        | 5,8        | 5,6        |
| <b>Economías asiáticas recientemente industrializadas</b> | <b>4,7</b> | <b>5,3</b> | <b>4,9</b> | <b>4,4</b> |
| Corea   | 4,2        | 5,0        | 4,8        | 4,6        |
| Taiwan, provincia china de                                | 4,1        | 4,7        | 4,1        | 3,8        |
| Hong Kong, RAE de   | 7,5        | 6,9        | 5,7        | 4,7        |
| Singapur  | 6,6        | 7,9        | 7,5        | 5,8        |

Fuente: Estudios económicos y financieros, oct. 2007, Fondo Monetario Internacional

La dinámica asiática ha llevado a una fuerte demanda por materias primas y con ello a un aumento de sus precios y a la bonanza de los países que las producen. Es así que África y América Latina prosperan.

Otro fenómeno es la aparición de los “fondos soberanos” o instituciones financieras estatales de aquellos países que tienen altos superávits fiscales. Es el caso de China, Singapur, Kuwait, pero también Argentina, Brasil y Chile. Se trata de una situación novedosa dentro de la globalización.

En primer lugar Estados Unidos y la Unión Europea están en dificultades y países del antiguo Tercer Mundo y los que tenían modelos de economías centralmente planificadas (Rusia y China), hoy tienen enormes recursos financieros.

En segundo lugar estos fondos son del Estado, desmintiendo la tesis de Fukuyama y otros que el poder pasaba por la economía privada.

Más aún, hoy EE.UU. depende, para su financiamiento, de los “fondos soberanos” y a ello se agrega el endeudamiento de sus empresas. Es así que el grupo Goldman Sachs calculaba que en Enero del 2008 las pérdidas de la gran banca de EE.UU. alcanzaban a 400.000 millones de dólares<sup>vi</sup>.

Hoy es posible que los “fondos soberanos” compren bancos y empresas de EE.UU. y Europa. En el pasado reciente tanto empresas chinas como de Dubai postularon a

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

hacerse cargo de la modernización de diversos puertos claves del Este de EE.UU. Las propuestas fueron vetadas por razones de seguridad nacional. Es difícil que estos vetos se mantengan ante la creciente dependencia de EE.UU. de los “fondos soberanos”.

Estamos viviendo, entonces, una época de profundas transformaciones donde la riqueza y el poder cambian de mano. Declina EE.UU. y Europa y emergen Asia, América Latina, Medio Oriente y África. Se trata del fin de 500 años de historia de supremacía de Occidente y todo esto se produce en momentos de enorme desarrollo de la ciencia y la tecnología y cuando se crea riqueza en forma cada vez más rápido.

Obviamente han cambiado los principales actores del poder mundial.

### **3. Diplomacia y Globalización**

La diplomacia nació como un instrumento de negociación, información y representación de los estados en su acción internacional. Durante mucho tiempo los Embajadores provenían de la nobleza, ya que su labor principal se desarrollaba en la Corte del Rey o Emperador. De ahí que se exigía que el diplomático fuera refinado, de la aristocracia o de la alta burguesía y que tuviera un físico agradable<sup>vii</sup>.

Todo esto cambió con la aparición de la sociedad de masas, dotada de gran movilidad social y en la cual el mérito o el empuje van desplazando a la cuna. Hoy los poderosos, ya sea en los negocios, la política o la cultura pueden provenir de hogares humildes.

El diplomático moderno debe estar capacitado para interactuar con personas de diversas etnias, clases sociales y niveles de educación<sup>viii</sup>.

#### *Dos modelos de diplomacia*

Hay dos visiones del servicio público radicalmente distintas. Precisemos.

El modelo europeo es la consecuencia de una larga historia, de siglos, por el cual la sociedad fue estructurada en torno al poder del Estado, o mejor dicho, de poder del que mandaba, generalmente un monarca.

De ahí viene la idea que el Jefe de Estado tiene los dos instrumentos básicos de la acción externa: la diplomacia para negociar la paz o la guerra cuando no era posible el acuerdo. Las relaciones internacionales y la defensa son, en la mayoría de los países, dependencias del Jefe de Estado, incluso en casos como España que existe un Presidente del Gobierno elegido por el Congreso.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En este modelo existe una diplomacia profesional, con mayoría abrumadora de Embajadores de Carrera.

La otra alternativa es la de Estados Unidos. Allí el Estado se formó por la acción de la Sociedad, al revés del modelo anterior. Todo el sistema americano está sustentado en el poder del pueblo y el rechazo al absolutismo, a la monarquía y al poder omnímodo de la burocracia estatal.

De ahí la idea de que los que ganan en las elecciones tienen la facultad de cambiar al personal y los programas existentes. Es el aforismo “Winners Takes All” (Los vencedores toman todo) y del “Spoil System” (Sistema de expoliación) de los recursos públicos.

Pese a todo, con el transcurso del tiempo se ha ido generando una diplomacia y un Servicio Público con creciente estabilidad y profesionalismo en los grados intermedios. Pero en las cúpulas predomina la autoridad de los políticos<sup>ix</sup>.

En el caso de América Latina existe un caso de una diplomacia a la europea. Es Brasil, un país que se independizó pacíficamente y mantuvo una monarquía, mejor dicho un emperador, hasta 1889. El primer rey era hijo del monarca portugués y después de gobernar el Brasil independiente volvió a Portugal donde murió siendo rey de ese país. Su hijo, Don Pedro, consolidó el poder de la Casa de Braganza en la América Portuguesa. Como consecuencia la diplomacia brasileña está marcada por el modelo europeo<sup>x</sup>. Tanto que las dictaduras militares no se atrevieron a intervenir el Ministerio de Relaciones Exteriores, el legendario Itamaraty<sup>xi</sup>. Situación muy distinta a lo ocurrido en Argentina, Chile y Perú donde se acuñó el término de “diplomacia militar” para indicar la creencia de la superioridad castrense frente a los diplomáticos en la comprensión y manejo de las relaciones internacionales. Esta concepción naufragó con la Guerra de Las Malvinas.

Hoy en América del Sur los militares enfatizan que son un importante instrumento de la política exterior del Estado y que su labor está estrechamente ligada a la del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>xii</sup>. En México después de un convulsionado siglo XIX y principios de XX se logró una estabilidad de casi siete décadas bajo la hegemonía del PRI (Partido Revolucionario Institucional). Ello permitió el desarrollo de altos grados de estabilidad y de profesionalismo de la diplomacia mexicana, situación que, en gran medida, se ha conservado cuando el PRI perdió la Presidencia de la República<sup>xiii</sup>.

Hay países con un grado intermedio de profesionalismo y autonomía funcionaria como Argentina, Chile y Perú. Pero en todos estos casos el poder político sigue teniendo la hegemonía en los cargos de Embajadores. En el resto de América Latina todavía la política es fundamental, pero existe una presión por la profesionalización del Servicio Exterior. Prueba de ello es la creación de las Academias Diplomáticas<sup>xiv</sup>.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### *El fin de la diplomacia clásica*

Las funciones básicas de la diplomacia, grosso modo, han sido las siguientes:

- Representación

El Embajador u Jefe de Misión y su equipo eran los únicos representantes de un Estado ante otro. Y, por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores era la única Secretaría que tenía vinculaciones ante otro gobierno.

Hoy el avance de los medios de transporte, de comunicación e Internet hacen que prácticamente todos los Ministerios, Gobiernos Regionales, empresas, partidos políticos, sindicatos y grupos culturales tengan actividad externa con sus pares de todo el mundo.

A nivel gubernamental los contactos entre sus diversos instrumentos y los similares del exterior son fluidos y permanentes.

Por otra parte ha surgido el fenómeno denominado la “privatización de las relaciones internacionales”, refiriéndose a la labor de todo tipo de organizaciones no gubernamentales que incluyen las denominadas ONG’s como a empresas o grupos de la sociedad.

Más aún. La diplomacia clásica era básicamente bilateral, es decir, de vinculaciones de un Estado con otro Estado. En el siglo XX emergieron, con fuerza, los Organismos Internacionales, como la ONU, OEA, FMI etc. Hoy gran parte de la actividad diplomática es multilateral y los nuevas legislaciones internacionales se generan en conferencias multilaterales, como ha sido el caso del Derecho del Mar, por ejemplo. A nivel financiero el FMI, establece normas, como también la hace la OMC en el plano comercial<sup>xv</sup>.

Estos cambios han alterado profundamente la concepción clásica que el diplomático era el único actor en las relaciones internacionales<sup>xvi</sup>.

- Información

El Jefe de Misión, Embajador o Ministerio Plenipotenciario y su equipo era la única institución capaz de informar a su gobierno lo que ocurría en otro país. Hoy los modernos medios de información dan las noticias casi al instante y existen analistas profesionales que explican en detalle los hechos.

Otra de las funciones básicas de la diplomacia ha perdido vigencia. Uno de los campos de influencia que aún permanecen es la capacidad de las Misiones de



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

interpretar los hechos que ocurren en otro país dando a conocer las repercusiones que tienen para los intereses del Estado a quien sirven<sup>xvii</sup>.

- Negociación

Los diplomáticos eran los únicos que negociaban con otro Estado a nombre de su país. La Globalización implica, como ya hemos señalado, la aparición de muchos actores públicos y privados y el ámbito se ha expandido al campo multilateral.

En estas condiciones el diplomático debería ser el articulador y el archivo de complejas negociaciones de todo tipo de disciplinas y de actores.

A todos estos cambios se agrega la tesis que la globalización lleva al fin de los Estados Nacionales y surgen dos nuevas modalidades: Los organismos supranacionales, como la Unión Europea, o la fragmentación en torno a comunidades culturales distintas que estaban sometidas o unidas a disgusto en un Estado. Es el caso de la ex Yugoslavia, ex Unión Soviética o la aparición de la República Checa y Eslovaquia en lo que fuera Checoslovaquia.

Por último, la enorme capacidad militar, de EE.UU. con respecto a los demás países haría imposible la guerra. Y con ello el fin de las convenciones de seguridad que han orientado la diplomacia. Esta aseveración es discutible, ya que es posible el estallido de guerras locales y los graves problemas económicos de EE.UU. auguran una reducción en sus gastos militares y con ello una revisión del panorama de poder mundial.

Es indudable que los cambios señalados en los párrafos anteriores obligan a un nuevo diseño de la organización y de la función diplomática. Algunos autores hablan, lisa y llanamente, de un “Adiós a la Diplomacia”<sup>xviii</sup>

#### **4. El debate sobre la reforma de la Cancillería en Chile**

Además de los antecedentes proporcionados en las páginas anteriores hay que señalar la aparición de la “Diplomacia Presidencial” consecuencia no sólo de los medios de comunicación y de información, como del desarrollo de las “Cumbres” o Conferencias Regulares de los Jefes de Estado y Gobierno de una determinada Región o de un Tratado como el MERCOSUR, OTAN u otros<sup>xix</sup>.

La consecuencia es que hoy los Jefes de Estado y de Gobierno interactúan entre sí dejando en un papel disminuido a las Cancillerías<sup>xx</sup>.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El segundo factor, y muy relevante en el caso de Chile, es el establecimiento, en las últimas décadas, de una amplia red de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE) negociados y, a veces, administrados por personas más vinculadas al comercio y las finanzas que a las tradicionales habilidades del diplomático. Chile ha transformado radicalmente su posición en el mundo gracias a los TLC y ACE. De una región periférica ha pasado a ser un nudo de comunicaciones comerciales entre Asia, Europa, Norteamérica y Sudamérica.

Chile puede convertirse en un enorme Hong Kong o Singapur: un centro financiero y comercial de relevancia gracias a una economía libre y muy abierta al mundo. Y ello implica, como es obvio, una transformación radical del Servicio Público, de la educación, de los sistemas económicos y obviamente de la diplomacia.

Por todo lo señalado en páginas anteriores la reforma de la Cancillería consiste, básicamente, en preparar a Chile para obtener el mayor beneficio en su proceso de integración en los asuntos mundiales, tomando en consideración los bruscos cambios en el poder planetario.

Desde hace más de medio siglo, Chile, pese a su lejanía de los grandes centros poblados, ha logrado concertar la atención internacional, en un grado desproporcionado a sus recursos económicos, importancia geopolítica o poder nacional.

Es así que en los años 1950 y 1960 se dio, en Santiago gracias a la CEPAL, el gran debate latinoamericano acerca de reformas sociales, promoción de la integración regional y una estrategia de los “países periféricos” (del Tercer Mundo) para disminuir su “dependencia” de los “países centrales” (Primer Mundo). En gran medida la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la promoción de reformas sociales, incluso en “La Alianza para el Progreso” promocionada por el Presidente Kennedy, de EE.UU., son tributarias del debate cepalino en Santiago.

Gran parte de estos conceptos fueron adoptados, en la década del 1970, por las elites reformistas africanas.

En los años 1960, bajo la Presidencia de Eduardo Frei Montalva, Chile atrajo la atención mundial por su experimento denominado “Revolución en Libertad” por el cual se aspiraba a realizar profundas reformas sociales en un marco democrático. En el primer tercio del año 1970 el Gobierno de la Unidad Popular (comunistas, socialistas, radicales y cristianos revolucionarios) aspiró a compatibilizar marxismo, revolución y democracia. Era el “Tránsito al Socialismo” bajo la dirección de Salvador Allende”

Entre 1973 y 1989 el gobierno militar, encabezado por el general Augusto Pinochet, atrajo la atención mundial, con apasionados detractores y partidarios por sus políticas económicas neoliberales, la apertura a la globalización y la dura represión a los

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

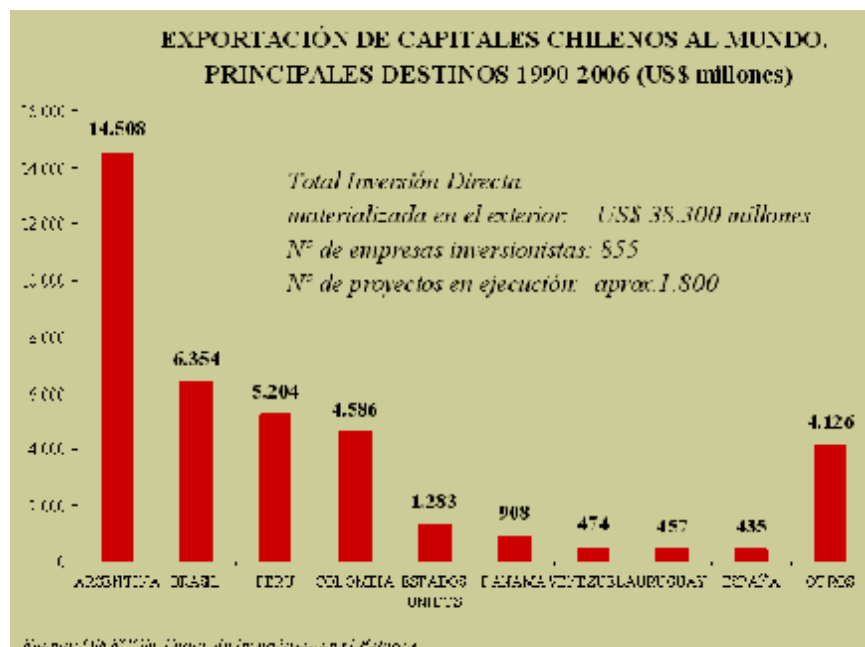
disidentes que llevó a asesinatos en el exterior, el más conocido del Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Allende Osvaldo Letelier. Las pasiones internacionales desatadas por Pinochet duraron hasta su muerte y se convirtió en un referente mundial.

Desde 1990 hasta la fecha, Chile ha mantenido el interés externo gracias a su estabilidad política y económica, a la mantención de un proceso de modernización, a su política exterior que le ha permitido suscribir una red de ACE y TLC y a los programas de reducción de la pobreza.

El nuevo panorama implica un difícil manejo de la política exterior, ya que Chile tiene relaciones estrechas con sistemas políticos tan distintos como Venezuela o Brasil, Estados Unidos o China, Unión Europea o Indonesia, Singapur o Rusia. Y, a veces, los socios de Chile están enfrentados y presionan para que el gobierno de Santiago apoye a uno de ellos.

Otra novedad interesante es la aparición, en las últimas décadas, de grandes empresas chilenas que invierten en el exterior decenas de miles de millones de dólares.

*Cuadro 8. Exportaciones de Chile (1990-2006)*



Por otra parte los altos precios del cobre y otros productos de exportación chilena implica que el Estado dispone de abundantes reservas que llegarán a los 30.000 millones de dólares al finalizar el año 2008 y se trata de un fenómeno en ascenso.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En estas condiciones surge un poder económico de consideración tanto en el sector privado como en el público. Y todo esto es muy reciente y, tal como hemos señalado, a ello se agregan los ACE y los TLC.

Chile, entonces, está en una situación muy novedosa entre los países latinoamericanos. Otro fenómeno interesante es la aparición de la “Paradiplomacia” o la actividad regular de vinculación internacional de instituciones que no forman parte de los Ministerios de Relaciones Internacionales. Puede haber “Paradiplomacia” de las empresas, públicas o privadas, pero el término se está usando preferentemente para referirse a las acciones de los Gobiernos Regionales (Estados, Provincias, Comunidades Autónomas, etc.) o Municipalidades<sup>xxi</sup>.

Es la consecuencia de la globalización y, en gran medida, fue una acción fomentada por la Unión Europea. En el caso de Italia, las vinculaciones internacionales de Liguria o de Cataluña, en España, son de una gran magnitud y complejidad.

Hemos mencionado que Chile tiene TLC, con EE.UU., China y la Unión Europea, y ello ha repercutido en los intercambios entre los gobiernos locales de esas entidades con Chile. Es así, por ejemplo, que la V Región (Valparaíso) tiene un convenio de hermanamiento con la Provincia de Guangdong (China) y que en Santiago existen representaciones de Estados de EE.UU. y Comunidades Autónomas del País Vasco o de otras regiones de Europa.

Al mismo tiempo existe una intensa vinculación entre las provincias de Argentina, en torno a la Cordillera de los Andes, y sus vecinas en Chile. Es así que Mendoza y la V Región actúan coordinadas frente a Guangdong.

La “Paradiplomacia” genera una serie de problemas legales y de gestión en Chile, ya que el modelo del Estado es unitario y fuertemente centralizado en el poder de la capital, Santiago.

De ahí las presiones para reformar el sistema estatal de las relaciones internacionales.

### *El problema de la reforma*

Durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990...) se han realizado diversos estudios acerca de la “modernización” o reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores. En, al menos, en dos oportunidades, se enviaron proyectos de ley al Parlamento. Y, sin embargo, no han podido prosperar. El grado de consenso es pequeño debido a que no se ha llevado a cabo a un debate abierto que permita precisar los acuerdos y diferencias entre los principales actores afectados<sup>xxii</sup>.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Hay dos conceptos para abordar la reforma: uno que se desarrolla por parcialidades, lo que implicaría aprobar normas que afectan un aspecto de la reforma, por ejemplo, la integración legal de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) a la estructura de la Cancillería. Hoy lo está de hecho, pero todavía depende jurídicamente del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN). Este método ha recibido el nombre de la “estrategia de la ley chica”.

La otra aproximación (“la ley grande”) supone el envío al Parlamento de una suerte de Código de Relaciones Internacionales que regule la nueva estructura del Estado, estatuto del personal, sistemas de funcionamiento, remuneraciones, participación en el Presupuesto de la Nación, atribuciones de la Cancillería, etc.

El gran problema de la reforma es que hoy el modelo del Estado, que debe estar orientado hacia la inserción en el mundo, es radicalmente distinto al existente en los años 1920 y 1930 cuando la estructura social, tipo de producción, estrategias de desarrollo, llevaron a un sistema marcado por una visión meramente nacional, desligada del mundo<sup>xxiii</sup>.

Obviamente una reforma, aunque sea parcial, de la estructura del Estado afecta intereses, modos de vida, sistemas de organización largamente aplicados y profundos cambios culturales. El fomento de la “Paradiplomacia”, por ejemplo, implica una disminución del poder de Santiago, en beneficio de las regiones; un cambio en las funciones de los Ministerios lleva disputas para mantener las actuales burocracias, presupuestos e influencias en la conducción del Estado.

La reforma implica un cambio cultural. De ahí su complejidad. Y, por ende, la necesidad de un debate abierto, desapasionado y profundo.

### *Las grandes líneas de la reforma*

Grosso modo podemos distinguir tres áreas en las cuales hay que centrar el debate:

#### a) El problema del organigrama

Entendemos bajo esta denominación el conjunto de reformas que deben hacerse en el aparato del Estado en su globalidad y en la estructura interna del Ministerio de Relaciones Internacionales.

Hemos señalado que la organización del Estado del siglo XX fue, en gran medida realizada en 1925 y 1933 cuando se crearon el Banco Central, la Contraloría General de la República y un nuevo modelo de Administración Pública.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Recordemos que en aquella época el modelo de libre comercio, que había imperado en el siglo XIX, había terminado como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. En esos años primaban ideas de desarrollo nacional cuya base era la industria y los esfuerzos se centraban en una estrategia meramente nacional. En Europa emergían ideologías antiglobalizadoras como el fascismo y el comunismo. EE.UU., por su parte, se había retirado de la escena mundial y el Imperio Británico, el gran factor de la primera globalización (1890-1914) ya no tenía el poder del pasado.

Más aún, con la crisis económica internacional de 1929 se consolidaría una estrategia de desarrollo sustentador en la autarquía económica.

Este era el panorama que enfrentaba Chile en 1925-32. El gran desafío era establecer un sistema de Administración del Estado eficiente y honesto que supiera lidiar con las transformaciones sociales y económicas que implicó el triunfo en la Guerra del Pacífico (1879-83) y la posesión de nuevas riquezas minerales como el salitre y el cobre. Otra de las consecuencias de la posesión de estos recursos fue la creciente llegada al país de inmigrantes croatas, árabes, italianos, alemanes y de Perú y Bolivia a los cuales había que integrar a los valores culturales de Chile. De ahí el énfasis en la Educación.

Entre 1884 y 1929 el gran problema de la diplomacia chilena era lograr la consolidación jurídica de los resultados de la Guerra del Pacífico y a ello se agregó la difícil negociación con Argentina para llegar a una delimitación de la extensa frontera.

De ahí que la preocupación principal del Estado de Chile, en sus relaciones exteriores, era la actividad diplomática y de seguridad en el ámbito vecinal - Argentina, Bolivia y Perú- que no desaparecería hasta la década de 1990. En varias ocasiones, la última fue en 1978, pudo estallar la guerra con Argentina y con Perú en 1975.

El panorama actual es radicalmente distinto. Chile, tal como se ha señalado, es el país del mundo con la mayor red de TLC y ACE, con fuertes inversiones en el exterior, con fondos soberanos crecientes y con un comercio exterior que es la base de su desarrollo económico. Y todo ello implica que tanto las diversas reparticiones del Estado como la sociedad civil tienen una enorme actividad internacional, pero regulada por una legislación pública, de los años 1930, que corresponde a una etapa histórica radicalmente distinta. Uno de los temas a debatir es la clarificación de las atribuciones de la Cancillería y el Ministerio de Hacienda en lo relativo a la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) y Pro Chile, el organismo encargado de la promoción de las exportaciones. Durante el gobierno militar (1973-1989) se

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

estableció que los directores de esas entidades serían nombrados con el acuerdo de los Ministros de RR.II. y de Hacienda.

Y tal como hemos señalado hay que regular legalmente la actual situación de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

En lo que se refiere a la organización del organigrama de la Cancillería hay tres fórmulas.

La primera establece la creación de dos Viceministros, uno político y otro económico y un Subsecretario que estaría a cargo de la gestión administrativa. La segunda propone a un Subsecretario político y otro económico y un Director General de Gestión.

La tercera es más radical. Plantea, lisa y llanamente, quitarle a la Cancillería todo el manejo económico y crear un Ministerio de Comercio Exterior que, además, tomaría todas las atribuciones en estas materias que hoy tienen otros Ministerios.

Sería un modelo como el de Japón que cuenta con tres Ministerios de elite: Relaciones Exteriores, Hacienda y el MITI (Industria y Comercio Exterior).

Cualquiera sea la reforma del organigrama que se adopte hay que aumentar considerablemente los recursos financieros de la Cancillería y su personal. Hoy se opera todavía con la estructura de los años en los cuales las relaciones de Chile con Asia y América Latina era escasas y no existía mayormente un componente económico.

Es conveniente establecer dos organismos de coordinación y consulta:

El primero un Concejo de Relaciones Internacionales que integre a las diversas oficinas de relaciones internacionales que existen en los otros Ministerios y Empresas del Estado. Estaría presidido por un alto funcionario de la Cancillería y su tarea sería meramente de información, consulta y coordinación. No se trata de crear una nueva maraña burocrática para entorpecer las actividades.

Para desarrollar una labor similar con el sector privado y económico y las ONG sería recomendable establecer una Dirección especializada bajo la autoridad de un Embajador. De otra manera la oficina no tendría mayor peso en la estructura interna de la Cancillería. Aporte otro tema pendiente es la organización de una unidad de Inteligencia Diplomática encargada de las tareas de análisis político, económico y de seguridad. No tomaría los temas que corresponden a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). La labor de inteligencia es propia de las Cancillerías Modernas y permite detectar las posibles crisis externas que pueden

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

afectar al país y tomar medidas antes que exploten. Una de las críticas usuales a nuestra política exterior es que es esencialmente reactiva, situación que hay que corregir si se quiere tener estrategias lúcidas y de largo plazo<sup>xxiv</sup>.

### b) El problema del personal.

Aquí se plantean diversas líneas de análisis. La primera incide en la relación entre diplomáticos de carrera y los Embajadores políticos. No hay un modelo definitivo, la situación en Europa, Estados Unidos, Asia o América Latina es distinta.

En el caso de Chile la evolución histórica va hacia una mayor profesionalización y estabilidad del personal diplomático. Se tiende a olvidar que hasta 1953 no existía la inamovilidad y cada cambio de Gobierno implicaba la posibilidad de despidos. Se decía con ironía en el pasado que “un diplomático es de carrera cuando ha trabajado seis años y un día”. Es decir que había durado más de un período presidencial. Entre 1953 y 1973 existió inamovilidad que fue suprimida entre 1973 y 1988, en ese último año se estableció la inamovilidad absoluta, es decir, nadie podía ser cesado sin un sumario que acreditara faltas gravísimas. Las únicas posibilidades de término de la carrera eran la muerte o la renuncia.

En la actualidad hay claridad en las normas de ingreso por medio de exámenes nacionales competitivos y luego estudios en la Academia Diplomática. En materia de ascensos el postulante debe realizar monografías y también se reconoce los estudios de magíster, dentro y fuera de Chile, como requisito para asumir un grado superior. En todos estos casos los trámites son aprobados por la Academia Diplomática.

Cumplidos estos requisitos una Junta Calificadora va estableciendo el orden en el cual los postulantes pueden ascender. En esta materia conviene una mayor reglamentación para evitar casos en los cuales algunos funcionarios asciendan velozmente saltando a sus colegas en varios puestos cada año. Esta situación genera acusaciones de favoritismo y posterga, por otra parte, a otros diplomáticos que pueden estar años sin ascender. Sería conveniente que la Academia Diplomática pudiera establecer un segundo proceso de formación de un año para los funcionarios que alcanzaran el grado de Primer Secretario. Sería el equivalente a los cursos de las Academias de las Fuerzas Armadas necesarios para el grado de Estado Mayor y para ascender a General o Almirante. En el caso de la Cancillería sería un requisito para ser nombrado Embajador.

Se plantea esta sugerencia debido a la rapidez y complejidad de los cambios en el escenario internacional. Un personal diplomático calificado debe estar sometido a programas que mejoren su capacidad de análisis.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Hoy nadie puede llegar al cargo de Ministro Consejero sin haber ingresado por concurso y haber aprobado sus estudios en la Academia Diplomática y cumplido con las exigencias que suponen los requisitos de ascenso. Se trata, indudablemente, de una situación que contrasta con el pasado y refuerza considerablemente el profesionalismo del Servicio Exterior de Chile.

El debate se plantea a las designaciones de Embajadores y la tendencia ha sido a una disminución de los políticos en beneficio del personal de carrera. Esta tendencia es positiva pero no hay que desconocer la importancia de personas con habilidad negociadora y de establecer contactos, provenientes del medio político, académico o empresarial.

Un problema se plantea con la duración del cargo de Embajador que para algunos puede ser efímero y para otros de décadas, dependiendo en gran medida de sus contactos, o falta de ellos, con los centros de poder.

Una solución podría ser la siguiente: los diplomáticos de carrera serían por dos años Embajadores de segunda clase, equivalente a un Contralmirante o a un General de Brigada. Y después ascenderían a Embajadores de Primera Clase, por dos años y obviamente a sedes más importantes. Serían los equivalentes a Vicealmirante o Generales de División. Pasados los cuatro años y si existiese interés de las autoridades en mantenerlos pasarían a ser considerados Embajadores “Políticos” con lo cual se permite la promoción regular de los funcionarios del Servicio Exterior.

En la Cancillería existen, además, dos tipos de funcionarios, en algunos casos, de hecho, permanentes. Nos referimos a los profesionales que no son parte del Servicio Exterior y al personal de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), Direcon y Pro Chile. Habrá que reglamentar los mecanismos de ingreso, ascenso y término de funciones así como la fórmula por la cual trabajan en las Embajadas.

### c) El problema de la gestión

Todas las recomendaciones de los especialistas en Administración inciden en la reducción de la verticalidad del mando y en la horizontalidad en la gestión. Es decir, la participación creciente del personal en la elaboración de análisis, estrategias y hasta en las decisiones de la empresa. Además se ataca al burocratismo que impide la agilidad en la adopción de medidas.

Es indudable que la Cancillería no es una empresa pero hay que avanzar en una mayor agilidad en los trámites y en la supresión de los “cuellos de botella”.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

No basta con la existencia de computadores si los funcionarios no se animan a tomar decisiones ya que sus posibles ascensos podrían quedar en peligro. Existe un aforismo que dice “quien nada hace, nada teme”. Es indudable que ese estilo es totalmente contrario a las demandas que enfrenta un país como Chile altamente globalizado y por ello, en gran medida, dependiente de la eficacia, agilidad y capacidad de previsión de su Servicio Exterior.

El tema de la gestión es parte importante del debate acerca de “la diplomacia del siglo XXI”.

### 5. Conclusiones

- a) A lo largo de estas páginas hemos señalado el enorme cambio que ha tenido Chile desde la época en que se plasmó la organización de la Administración Pública (1925-32) a nuestros días. De un país aislado, periférico y pobre Chile es, ahora, uno integrado a la economía mundial, dependiente de sus exportaciones, con una clase empresarial dinámica y competitiva que se proyecta en el exterior y un Estado con altos recursos financieros. De país pobre Chile se convierte en próspero.

En estas condiciones es indispensable ir dando pasos para proceder al “aggiornamento” de la institucionalidad chilena para permitir que el país siga prosperando.

- b) La metodología de la reforma supone un debate abierto ya que, como hemos señalado, todavía en amplios sectores de la opinión pública chilena sigue vigente la imagen del país antiguo, pobre, periférico y dependiente y se piensa que la prosperidad del presente es producto de la suerte y, por ende, efímera.

El “aggiornamento” supone el cambio cultural, la aceptación que Chile vive una fase distinta en su devenir económico y que hay que consolidar los logros.

De ahí el debate abierto, de la necesidad de explicar, de persuadir, de convencer a los escépticos. Si no se consolida el cambio cultural cualquiera reforma languidecerá en el Parlamento ya que será un tema irrelevante o, peor aún, resistido.

- c) Se puede intentar un “aggiornamento” súbito y brusco, tratando de aprobar la reforma total, lo que hemos denominado la estrategia de la “ley grande”, del Código de Relaciones Internacionales.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Es una alternativa que es de muy difícil aplicación en democracia, precisamente por lo que hemos explicado antes, por un cuadro cultural todavía sumido en el pasado. Un intento de “aggiornamento” brusco sólo llevaría al destape de enormes resistencias.

De ahí, entonces, la conveniencia de una metodología sustentada en reformas parciales, que despierten menos resistencias. La estrategia de las “leyes chicas”.

- d) El proceso de “aggiornamento” supone normativas distintas. Una línea debe estar centrada en el organigrama del Estado, las reformas en la estructura de los diversos Ministerios, empresas públicas y en el ordenamiento de la Cancillería. Una segunda área debe referirse al Estatuto del Personal de los funcionarios ligados a la actividad internacional en la Cancillería, trátase de diplomáticos, profesionales, administrativos y personal de AGCI, Direcon, Fronteras y Límites.

Un error frecuente, y que ha entorpecido la claridad del debate, ha sido la discusión simultánea de los problemas del Estatuto del Personal con las reformas al organigrama del Estado. De ahí la conveniencia de mandar proyectos de ley diferenciados. La tercera zona de reformas incide con el modelo de gestión diplomático. Y aquí se requiere de un debate amplio ya que todavía no hay mayor claridad en Chile y en el mundo. Es obvio que la Cancillería no es una empresa privada y que la función del diplomático no es hacer negocios. Pero ello no implica desconocer la necesidad de poner al día el modelo de gestión altamente centralizado<sup>xxv</sup>.

- e) El “aggiornamento” de la Cancillería tomara tiempo, posiblemente años ya que estamos ante un panorama mundial que se transforma aceleradamente y que obliga a Chile a estar en un proceso de adaptación permanente.

Pero ello no implica que el debate y las propuestas de reformas se posterguen sine die esperando mayor claridad y consenso.

Hay que partir por el debate, analizar la situación de otras Cancillerías y mandar las “leyes chicas” sobre las materias que despierten menos resistencias. Chile es como un muchacho que ha crecido bruscamente y al cual la ropa le queda pequeña. Hay que comprarle nueva indumentaria y no esperar hasta que se clarifique cual es el tipo de moda que debe primar en vestuario para un muchacho de su edad, y que seguirá creciendo.

Chile requiere de nueva ropa en su organización internacional.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### 6. Notas:

<sup>i</sup> Un detallado análisis de economía chilena se encuentra en Erik Haindl R. "Chile y su desarrollo económico en el siglo XX" Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 2007, Págs. 17-34.

<sup>ii</sup> Ver Raúl Sanhueza Carvajal "Revisitando a Francis Fukuyama y Samuel Huntington. Análisis crítico de los paradigmas sobre el orden de la Postmodernidad" en Revista Diplomacia, Santiago de Chile, Ed. Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello", N° 104, Octubre-Noviembre 2005, Págs. 15-37.

<sup>iii</sup> Ver Sanhueza, op. Cit., Págs. 28-35.

<sup>iv</sup> Ver Joseph E. Stiglitz "La guerra de los tres billones de dólares" Diario El País, Madrid, España, 13/03/2008

<sup>v</sup> Ver Robert B. Reich "The New York Times", Nueva York, EE.UU., 13/02/2008

<sup>vi</sup> Sobre la gravedad de la crisis financiera de EE.UU. ver Paul Krugman "The Face-Slap Theory" en "The New York Times", New York, EE.UU., 10/03/2008

<sup>vii</sup> Para mayores antecedentes de la diplomacia tradicional ver Garrett Mattingly: "La Diplomacia del Renacimiento" Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1969, Págs. 45-201.  
También y en especial Harold Nicolson: "La Diplomacia" Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1968, Págs. 9-141.  
También Henry Kissinger: "Diplomacy" Ed. Simon And Schuster, New York, 1994, Págs. 218-240.

<sup>viii</sup> Ver Alberto Sepúlveda Almaraz: "El fin de la Guerra Fría y el Nuevo Orden Mundial" Ed. Copygraph, Santiago, Chile, 2000, Págs. 133-146.

<sup>ix</sup> Una crítica muy sofisticada a la falta de profesionalismo en al conducción de las relaciones internacionales de Estados Unidos se encuentra en un libro que se convirtió en un clásico. Nos referimos a George Kennan: "American Diplomacy". The University of Chicago, Press, 1984, Págs. 91-105, 168-179.

<sup>x</sup> Ver Carlos Cristián Oschilewski Lucare: "Brasil y Chile durante la época del Imperio (1822-1889)" en Revista "Diplomacia" Academia Diplomática de Chile, Santiago, N° 105, Diciembre 2005, Págs. 49-65.

<sup>xi</sup> Para mayores informaciones sobre la diplomacia brasileña ver "Guimaraes-Rosa Diplomata" por Heloísa Villena de Araújo, Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasília, Brasil, 2007.  
También R. Saraíva Guerreiro: "Lembranças de um empregado do Itamaraty" Editorial Siciliano, Sao Paulo, 1992.

<sup>xii</sup> Unos libros de interés son los siguientes: José Michillanda: "Nuevo Intervencionismo: La desmilitarización en el continente" Editorial Italgráfica, Caracas, Venezuela, 1996.  
Carlos Molina Johnson: "Chile: los militares y la política" Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1989.  
Néstor Cruces: "70 años para siete días: cómo recuperar el potencial inexplorado de las Fuerzas Armadas de la Argentina Democrática" Editorial Planeta Espejo de la Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1993.

<sup>xiii</sup> Sobre la Etapa Post-PRI de las relaciones internacionales de México ver Araceli González Uresti: "La Política Exterior de México en el Gobierno del cambio: Aciertos y desaciertos de la administración actual" en Revista "Relaciones Internacionales" Junio-Noviembre 2006. Ed. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de la Plata, Argentina, Págs. 59-78.

<sup>xiv</sup> En lo relativo a sistemas de formación ver Rolando Stein Baygin: "Formación de diplomáticos en el mundo" Revista "Diplomacia", Academia Diplomática de Chile, Santiago, N° 111, Abril-Junio 2007, Págs. 6-40.  
Sobre los desafíos de la diplomacia frente a la aparición de nuevos actores internacionales ver Claudio Garrido Melo: "Diplomacia: Rol, Funciones y Práctica" Revista "Diplomacia", Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile N° 107, Abril-Junio 2006, Págs. 36-48.

Uno de los nuevos actores son los parlamentos. Ver Federico Vallejos de la Barra: "La Diplomacia Parlamentaria: Un nuevo instrumento en la ejecución de la Política Exterior de los Estados", N° 97, Enero-Marzo 2004, Págs. 77-85.

<sup>xv</sup> Sobre diplomacia multilateral ver G.R. Berridge: "Diplomacy: Theory and Practice", Palgrave Editions, New York, 2002, Págs. 146-166.

<sup>xvi</sup> Para mayor complemento sobre los desafíos a la diplomacia contemporáneo ver Claudio Rojas e Irene Subcevic: "La Diplomacia Profesional en la Era de la globalización", Revista "Diplomacia", Santiago Chile, N° 102, Abril-Junio 2005, Págs. 90-95.

<sup>xvii</sup> Ver Chas. W. Freeman, in: "Arts of Power: Statecraft and Diplomacy and Diplomacy", United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 2005, Págs. 125-128.

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

---

<sup>xviii</sup> Ver Shaun Riordan: "Adiós a la Diplomacia" Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 2005, Págs 1-54, 123-175.

<sup>xix</sup> Ver Berridge: "Diplomacy: Theory and Practice" Op. Cit. Págs 168-185.

También Kenneth W. Thompson: "Traditions and Values in Politics and Diplomacy: Theory and Practice", Louisiana State University Press, Baton Rouge, EE.UU., 1992, Págs 309-320.

<sup>xx</sup> Sobre los problemas contemporáneos de los Ministerios de Relaciones Exteriores ver Berridge: "Diplomacy: Theory and Practice" Op. Cit, Págs. 1-23.

<sup>xxi</sup> Ver Abel Gallardo: "Paradiplomacia: La dimensión Subnacional de las relaciones internacionales" Revista "Diplomacia" Santiago de Chile, N° 110, Enero-Marzo 2007, Págs. 40-58.

<sup>xxii</sup> La Asociación de Diplomáticos de Carrera de Chile (ADICA) organizó un Seminario en el año 2007, Sobre la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver ADICA: "Cancillería para el Bicentenario: La reforma pendiente: siete años después", Ed. ADICA, Santiago de Chile, 2008, 102 páginas.

<sup>xxiii</sup> Ver Haindl R. "Chile y su desarrollo económico en el siglo XX" op. Cit. Págs 54-86.

<sup>xxiv</sup> Sobre diplomacia e inteligencia ver Freeman: "Arts of Power: Statecraft and Diplomacy" op. Cit., Págs. 23-30.

<sup>xxv</sup> Una buena explicación acerca de los métodos actuales de la diplomacia chilena se encuentra en Eduardo Jara Roncati: "La Función Diplomática" Ril editores, Santiago, Chile sin fecha de edición.